INDONESIAN TREASURY REVIEW
JURNAL PERBENDAHARAAN, KEUANGAN NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

PENINGKATAN EFISIENSI BELANJA PERJALANAN DINAS PADA KEMENTERIAN/LEMBAGA DENGAN MODEL SHARED SERVICES

Dwi Prioatmaji
Direktorat Jenderal Perbendaharaan
Alamat Korespondensi: dwi.prioatmaji@gmail.com

ABSTRACT
Business trip activitiesare carried out in almost all government's institution. The trend of business tripbudget ceiling is increasing relatively in the last several years. Based on Spending Review 2017 by Directorate General of Treasury, the inefficiency of business trip expenditure worth Rp349,13 billion. In the last four years, business trip budget has always been the main target for budget cut. The budget-cutting policyhasan psychology impact on the public trust. It is important to consider the other methods to increase the efficiency of business trip expenditure, and the shared services is one of them that become atransformation initiative of Ministry of Finance.
This study is intended to identify the benefits of shared services in enhancing the efficiency of business trip and to illustrate the business process of business trip through shared services model. The method used in this study is qualitative with explorative approach.
The result of this study shows that the efficiency of business trip expenditure can be enhanced by shared services model through economies of scale that occur by centralizing administrative functions. To support shared services model, improvement of business trip procedures are required.

KATA KUNCI:
Efisiensi, perjalanan dinas, shared services.

ABSTRAK
Kegiatan perjalanan dinas dilakukan di hampir seluruh satuan kerja (satker) pada kementerian negara/lembaga. Tren pagu anggaran belanja perjalanan dinas cenderung mengalami kenaikan setiap tahun. Berdasarkan hasil kajian oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan dalam *Spending Review* Tahun 2017, ditemukan inefisiensi pada belanja perjalanan dinas sebesar Rp349,13 miliar. Dalam empat tahun terakhir, anggaran belanja perjalanan dinas selalu menjadi pos yang dilakukan pemotongan dan penghematan anggaran. Kebijakan pemotongan anggaran mempunyai dampak psikologis terhadap negara karena terkait langsung dengan kepercayaan publik. Perlu dipertimbangkan metode lain untuk meningkatkan efisiensi belanja perjalanan dinas, salah satunya dengan *shared services* yang menjadi inisiatif transformasi di Kementerian Keuangan.
Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi manfaat *shared services* dalam meningkatkan efisiensi perjalanan dinas dan menggambarkan proses bisnis perjalanan dinas dengan model *shared services*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif dengan pendekatan eksploratif.
Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa efisiensi belanja perjalanan dinas dapat ditingkatkan dengan model *shared services* karena adanya skala ekonomi yang terjadi dengan memusatkan fungsi administrasi. Dalam mendukung *shared services*, perlu dilakukan perubahan dalam mekanisme pelaksanaan perjalanan dinas.

KLASIFIKASI JEL:
G38, H50, H68,H72

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

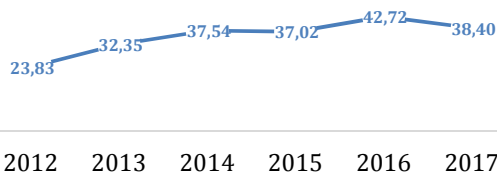
Kegiatan perjalanan dinas dilakukan di hampir seluruh satuan kerja (satker) yang tersebar pada kementerian negara/lembaga yang tercermin dari Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) masing-masing satker. Tabel berikut menunjukkan persentase jumlah satker yang memiliki anggaran perjalanan dinas terhadap jumlah seluruh satker.

Tabel 1. Jumlah Satker dengan Anggaran Perjalanan Dinas

Tahun	DIPA Perjalanan Dinas	Jumlah Seluruh Satker	Persentase
2015	24.083	28.227	85,32%
2016	21.930	24.166	90,75%
2017	20.029	21.953	91,24%

Sumber: diolah dari SPAN (2017)

Tren pagu anggaran belanja perjalanan dinas cenderung mengalami kenaikan setiap tahun. Berdasarkan data Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN), pagu anggaran belanja perjalanan dinas tahun 2012 sebesar Rp23,82 triliun dan pada tahun 2017 pagu anggaran belanja perjalanan dinas menjadi Rp38,40 triliun.

Bagan 1. Total Pagu Anggaran Belanja Perjalanan Dinas (Triliun Rupiah)

Sumber: diolah dari SPAN (2017)

Berdasarkan kajian Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) dalam *Spending Review* Tahun 2017, ditemukan inefisiensi pada belanja perjalanan dinas sebesar Rp349,13 miliar yang terjadi pada Belanja Perjalanan Biasa dan Belanja Perjalanan Dinas Paket *Meeting* Luar Kota dengan rincian masing-masing Rp234 miliar dan Rp115,13 miliar.

Dalam empat tahun terakhir, anggaran belanja perjalanan dinas selalu menjadi pos yang dilakukan pemotongan dan penghematan anggaran. Hal ini tercermin dari Instruksi Presiden (Inpres) tentang Penghematan Belanja Kementerian/Lembaga, yaitu Inpres Nomor 4 Tahun 2014, Inpres Nomor 2 Tahun 2015, Inpres Nomor 4 Tahun 2016, dan Inpres Nomor 4 Tahun 2017.

Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati, menambahkan bahwa belanja perjalanan dinas masih banyak dapat dilakukan efisiensi. Menurutnya ada potensi pemborosan sekitar Rp34 triliun dari pagu belanja barang tahun 2017 yaitu sebesar Rp296,2 triliun (Kumparan, 2017).

Atas kebijakan pemotongan anggaran, Anggota Komisi IX DPR, Marwan Dasopang, mengatakan bahwa walaupun pemotongan anggaran tidak mempengaruhi capaian kerja pemerintah, namun kebijakan tersebut mempunyai dampak psikologis terhadap negara karena anggaran suatu negara terkait langsung dengan kepercayaan publik. Jika pemerintah memotong anggaran yang sudah ditetapkan maka kepercayaan publik akan menurun (tribunnews.com, 2016).

Dalam pelaksanaan perjalanan dinas, proses komitmen dan pembayaran biaya perjalanan dinas dilakukan secara terpisah oleh setiap satker. Tidak ada komitmen terpusat antara pemerintah secara keseluruhan dengan penyedia jasa transportasi dan akomodasi. Selain itu, proses pemesanan dan pembayaran tiket perjalanan dan hotel dilakukan secara individu dan tidak terkoordinasi.

Menurut Ozcan (2008), efisiensi dapat ditingkatkan dengan meningkatkan *output*, mengurangi *input*, serta dengan memanfaatkan teknologi, dan merancang ulang proses bisnis untuk meningkatkan *output* atau mengurangi *input* tersebut. Berhubungan dengan konsep peningkatan efisiensi tersebut, Martinez-Vazquez dan Timofeev (2010) mengatakan bahwa sentralisasi administrasi mampu menjalankan kegiatan bisnis dengan penggunaan *input* yang lebih efisien.

Shared services menjadi sesuatu yang baru dalam sektor publik di Indonesia. *Shared services* merupakan inisiatif transformasi di bidang perbendaharaan sebagaimana termuat dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No.36/KMK.01/2014 Tentang Cetak Biru Program Transformasi Kelembagaan Kementerian Keuangan Tahun 2014-2025.

Berdasarkan hasil pengamatan, rancangan proses bisnis untuk *shared services* perjalanan dinas belum ditentukan. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba untuk menggambarkan proses bisnis perjalanan dinas dengan konsep *shared services*.

Penelitian kualitatif tentang *shared services* di sektor privat maupun publik telah banyak dilakukan, terutama di kawasan Eropa, Amerika, dan Australia. Penelitian tersebut membahas konsep dan penerapan *shared services* secara umum, termasuk membahas unit yang menjalankan fungsi *shared services*. Namun, referensi penelitian tentang *shared services* untuk perjalanan dinas (*travel*) tidak ditemukan baik di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, penelitian tentang *shared services* perjalanan dinas ini menjadi penting untuk dibahas.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah (i) bagaimana *shared services* dapat meningkatkan efisiensi dalam perjalanan dinas? (ii) Apakah peraturan yang berlaku dapat mendukung konsep *shared services*? (iii) Bagaimana desain proses bisnis perjalanan dinas dengan skema *shared services*? dan(iv) Apa saja potensi manfaat dari rancangan proses bisnis tersebut?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah (i) mengidentifikasi keunggulan dan manfaat *shared services* dalam meningkatkan efisiensi perjalanan dinas; (ii) menjelaskan keterkaitan antara konsep *shared services* dengan peraturan yang berlaku terkait perjalanan dinas; (iii) menggambarkan proses bisnis perjalanan dinas dengan skema *shared services*;dan (iv) mengidentifikasi potensi manfaat dari proses bisnis perjalanan dinas secara finansial dan nonfinansial.

2. KERANGKA TEORI DANPENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Teori Efisiensi

Gie dan Thoha dalam Budi (2010) menjelaskan bahwa suatu kegiatan dapat dikatakan efisien jika usaha yang telah dilakukan memberikan *output* yang maksimum, baik dari jumlah maupun kualitas. Mandl (2008), serta Kost dan Rosenwig dalam Razali (2012) menyatakan bahwa efisiensi merupakan rasio antara *input* dan *output*. Semakin besar *output* dari *input* yang digunakan atau semakin kecil *input* yang dibutuhkan untuk menghasilkan *output* tertentu, maka semakin efisien aktivitas tersebut.

Terdapat tiga jenis efisiensi yang berhubungan dengan belanja negara, yaitu efisiensi alokasi, efisiensi teknis, dan efisiensi ekonomi (Kementerian Keuangan, 2015). Efisiensi alokasi adalah efisiensi berdasarkan alokasi yang sesuai dengan kebutuhan, menjaga ketepatan pada sektor kunci, dan mendukung fungsi pokok (*money follow function*). Efisiensi alokasi berfokus pada penguatan penganggaran. Efisiensi teknis adalah efisiensi yang berhubungan dengan mekanisme atau proses bisnis pelaksanaan yang mudah (birokrasi yang efisien) serta penguatan sumber daya manusia (percepatan penyerapan, perbaikan pola, kualitas *output*/*outcome*). Efisiensi teknis berfokus pada kelancaran pelaksanaan agar sesuai dengan rencana. Efisiensi ekonomi adalah efisiensi yang berkaitan dengan stabilitas makro ekonomi, infrastruktur yang memadai untuk mendukung daya saing dan kepastian hukum. Efisiensi ekonomi berfokus untuk mendorong iklim yang kondusif bagi pencapaian target pembangunan. Ozcan (2008) menjelaskan bahwa terdapat beberapa carauntuk meningkatkan efisiensi, yaitu dapat dilakukan dengan:

1. meningkatkan *output*,
2. mengurangi *input*,
3. jika *output* dan *input* ditingkatkan, maka tingkat kenaikan *output* harus lebih besar daripada tingkat kenaikan *input*, atau
4. jika*output* dan *input* diturunkan, tingkat penurunan *output* harus lebih kecil daripada tingkat penurunan *input*.

Ozcan juga menjelaskan bahwa cara lain untuk meningkatkan efisiensi yaitu dengan memanfaatkan teknologi atau dengan merancang ulang proses bisnis yang dapat menurunkan *input* atau dapat meningkatkan *output*.

Teori efisiensi menjadi dasar pemikiran dalam penelitian ini bahwa efisiensi belanja perjalanan dinas dapat ditingkatkan dengan memperhatikan tingkat *input* dan *output* serta memanfaatkan teknologi dan merancang ulang proses bisnis. Penurunan tingkat *input* telah dilakukan dengan kebijakan pemotongan anggaran dan penyesuaian alokasi pagu belanja perjalanan dinas atas hasil kajian *spending review*, namun upaya peningkatan *output*, pemanfaatan teknologi, dan perancangan ulang proses bisnis perlu dieksplorasi lebih jauh.

2.2. Sentralisasi Administrasi

Sentralisasi administrasi merupakan penggabungan fungsi-fungsi administrasi yang sejenis pada setiap unit dalam organisasi. Keunggulan utama dari sentralisasi administrasi yaitu mampu menjalankan kegiatan bisnis dengan biaya yang lebih rendah melalui penggunaan *input* yang lebih efisien karena skala ekonomi, spesialisasi pegawai yang lebih baik, dan penggunaan *input* yang lebih canggih, terutama sistem teknologi informasi (Martinez-Vazquez dan Timofeev, 2010).

Sentralisasi administrasi juga dapat menghasilkan skala ekonomi yang lebih baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal dapat tercermin dari biaya operasional dan biaya pemeliharaan, sedangkan dari sisi eksternal dapat terlihat dari posisi tawar terhadap vendor. Selama skala ekonomi terjadi, sentralisasi administrasi dapat meningkatkan penghematan biaya.

Martinez-Vazquez dan Timofeev (2010) menyatakan bahwaunit administrasi tunggal dengan struktur sentralisasi dapat menghasilkan sistem informasi tunggal untuk memonitor kegiatan operasional yang akan mendukung pencapaian secara ekonomi dalam layanan administrasi dengan sistem *database* terpadu. Unit-unit administrasi yang kecil tidak ekonomis dalam investasi teknologi dan peralatan atau mengelola program pelatihan tertentu karena jumlah yang sedikit.

2.3. *Shared Services*

Sebagian besar penulis mendefinisikan *shared services* sebagai konsentrasi atau konsolidasi dari fungsi, aktivitas, layanan, atau sumber daya ke dalam suatu unit terpisah (Bergeron, Fyfe, Irwin, NASCIO, Rahman, Schulman *et al.* dalam Burns dan Yeaton, 2008). Unit tersebut menjadi penyedia fungsi, aktivitas, layanan, dan sumber daya bagi beberapa unit lain dalam organisasi.

Burns dan Yeaton (2008) melakukan penelitian tentang penerapan *shared services* pada pemerintahan di berbagai negara di Amerika Serikat, Kanada, Eropa, Australia, New Zealand, dan Asia. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa model *shared services* dapat diterapkan pada berbagai layanan dan produk di sektor publik dengan 74% responden menyatakan telah berhasil mencapai tujuan dari penerapan *shared services*tersebut. Beberapa jawaban dari responden tersebut menyatakan bahwa keberhasilan tersebut didapatkan karena mengadopsi *best practices*. Responden lain menyatakan bahwa praktik terbaik adalah dengan melihat implementasi pihak lain.

Gould dan Magdieli (2007) lebih lanjut menyatakan bahwa dengan implementasi yang baik, organisasi-organisasi pemerintah dapat mencapai estimasi penurunan biaya hingga 20-40 persen dengan tingkat penghematan yang telah di-*benchmark* dengan sektor privat.

Best practicesshared services perjalanan dinas yang digunakan dalam penelitian ini adalah program *shared services* perjalanan dinas yang diterapkan oleh Pemerintah Australia dan Pemerintah Kanada. Penerapan program *shared services* perjalanan dinas di kedua negara tersebut telah berhasil memberikan manfaat pada masing-masing negara.

Di Australia, program *shared services* perjalanan dinas dikenal dengan istilah *Travel Arrangement*. Program ini telah berhasil membuat penghematan pada anggaran belanja perjalanan, menciptakan efisiensi kontraktual, meningkatkan transparansi, dan memberikan *value formoney* yang lebih besar dalam pembelian atau pengadaan untuk layanan perjalanan. Sementara di Kanada, program ini dikenal dengan istilah *Shared Travel Services Initiatives* (STSI). STSI telah menyumbangkan penghematan $375 juta dari total $2,59 miliar penghematan dalam proses pengadaan. Penghematan tersebut berasal dari pengurangan biaya administrasi dan perjalanan.

Travel Arrangement pada Pemerintah Australia merupakan program pengelolaan perjalanan dinas secara terkoordinasi yang dibentuk oleh Departemen Keuangan Australia untuk seluruh organisasi pemerintah. Program ini meliputi perjalanan udara domestik dan internasional, jasa manajemen perjalanan, layanan pengelolaan akomodasi, layanan kartu untuk pembayaran, dan layanan sewa kendaraan. Seluruh organisasi pemerintah harus memesan tiket untuk penerbangan udara, perjalanan darat, dan penerbangan internasional melalui aplikasi milik vendor yang ditunjuk oleh pemerintah.

STSI dibentuk oleh Badan Layanan Pemerintah dan Pekerjaan Umum Kanada yang bekerja sama dengan Badan Perbendaharaan Kanada dengan mengacu pada Pedoman Administrasi Perjalanan milik Kanada. STSI menawarkan seluruh aspek layanan perjalanan kepada pegawai pemerintah, meliputi kartu pembayaran biaya perjalanan, *web portal*, pemesanan secara *online*, layanan agen perjalanan, sistem untuk pengelolaan biaya, pelaporan, dan pelatihan. Berbeda dengan Australia yang mengandalkan aplikasi milik vendor dalam proses pemesanan tiket, Pemerintah Kanada membangun sebuah portal untuk pemesanan tiket perjalanan dengan bantuan teknis dari kontraktor yang telah melakukan kontrak dengan pemerintah.

2.4. Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini pada dasarnya membahas tentang penerapan *shared services* pada sektor publik secara umum.

Walsh dkk (2008) melakukan penelitian tentang *shared services* pada sektor publik di Australia. Penelitiannya membahas tentang pengalaman dan pelajaran yang dapat diambil dari penerapan *shared services* pada sektor publik dan sektor privat. Penelitian tersebut juga mengungkapkan bahwa terdapat sejumlah pendekatan/model dan struktur *shared services* yang berbeda dalam perencanaan dan implementasi *shared services* pada sektor nirlaba.

Selanjutnya, Ulbrich (2010) melakukan penelitian tentang adopsi konsep *shared services* pada organisasi sektor publik di Swedia. Penelitian tersebut mengombinasikan aspek sosio-teknologi dan teori sistem dengan teori translasi. Berdasarkan kombinasi tersebut, terdapat tiga aspek yang mempengaruhi penerapan *shared services* pada tingkat organisasi, yaitu proses, sumber daya manusia, dan kebijakan. Pemerintah perlu memperhatikan bahwa dalam mengadopsi *shared services* pada organisasi sektor publik, mungkin saja diperlukan perubahan kebijakan. Mengubah kebijakan pada tingkat tertinggi memberikan ruang bagi organisasi untuk menerapkan *shared services* secara utuh.

Penelitian oleh Turle (2010) dilakukan pada sektor publik di Inggris ketika terjadi resesi keuangan. Kondisi tersebut membuat lembaga pengadaan disana menggunakan *shared services*. Ia mengungkapkan bahwa *shared services* dapat meningkatkan efisiensi dengan adanya skala ekonomi dan dapat meningkatkan efektivitas dari mengadopsi proses yang dilakukan berdasarkan *best practices*. Dalam penelitiannya juga, ia

membandingkan *shared services* dengan *outsourcing* untuk menurunkan biaya dalam sektor publik.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang membahas *shared services* secara umum, penelitian ini mengeksplorasi konsep *shared services* untuk diterapkan pada mekanisme perjalanan dinas di sektor publik Indonesia. Penelitian ini juga merancang proses bisnis perjalanan dinas dengan skema *shared services* yang mengelaborasikan peraturan tentang perjalanan dinas, hasil wawancara, konsep dan *best practicesshared services*.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Sugiyono (2015) menjelaskan bahwa metode penelitian kualitatif digunakan bila masalah penelitian belum jelas, remang-remang, atau bahkan masih gelap. Sedangkan menurut Creswell (2016), metode penelitian kualitatif digunakan karena ada permasalahan yang perlu dieksplorasi dan butuh pemahaman yang detail dan lengkap atas permasalahan tersebut.

Efisiensi belanja perjalanan dinas dan upaya peningkatannya masih sedikit dibahas dalam literatur sehingga permasalahan tersebut masih remang-remang. Selain itu, penelitian tentang konsep *shared services* pada sektor publik di Indonesia belum dilakukan sehingga perlu dieksplorasi secara mendalam. Oleh karena itu, penelitian ini disusun dengan metode kualitatif.

3.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini adalah eksploratif sebagaimana karakteristik penelitian tersebut menurut Sekaran (2016), yaitu: a) tidak banyak yang menguasai tentang topik yang dibahas dalam penelitian; b) hasil penelitian yang ada tidak jelas dan mengalami keterbatasan; c) topik pembahasan sangat komplek; atau d) teori yang ada tidak cukup tersedia untuk mengembangkan kerangka teoretis.

Karakteristik penelitian eksploratif yang disebutkan di atas mencerminkan kondisi dalam penelitian ini. Pihak yang menguasai tentang *shared services*, terutama di Indonesia, masih sangat sedikit. Di sektor privat, hanya beberapa perusahaan saja yang telah menguasai dan menerapkan *shared services*, namun di sektor pemerintahan, *shared services* ini belum dilakukan. Masalah dan hasil penelitian kualitatif ini masih tidak jelas, bahkan cenderung kompleks dan dinamis. Masalah penelitian masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah pendalaman topik.

3.3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Sekaran (2016) menyatakan bahwa data primer adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti secara langsung untuk tujuan spesifik penelitian melalui wawancara, observasi, kuisioner, atau eksperimen Sedangkan data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan oleh orang lain untuk tujuan tertentu yang mungkin berbeda dengan tujuan penelitian yang dilakukan.

Data primer dalam penelitian ini berupa hasil wawancara mendalam (*in-depth interview*) secara semiterstruktur kepada pemerintah, khususnya Kementerian Keuangan, yang memiliki inisiatif *shared services*. Data sekunder dalam penelitian ini berupa data dan informasi dari sumber referensi seperti buku, jurnal, publikasi pemerintah, berita di media, dan sebagainya.

3.4. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah belanja perjalanan dinasK/L yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Perjalanan dinas dilakukan oleh seluruh Pegawai Negeri Sipil di K/L yang mendapat tugas untuk melakukan perjalanan dinas.

3.5. Strategi Penelitian

Strategi yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini adalah studi kasus. Menurut Sekaran (2016), studi kasus berfokus pada pengumpulan informasi tentang objek, kegiatan atau aktivitas yang spesifik, seperti unit bisnis atau organisasi.

Penelitian ini mengeksplorasi konsep *shared services* untuk diterapkan pada pelaksanaan perjalanan dinas K/L. Dalam hal ini, perjalanan dinas merupakan kegiatan yang spesifik karena konsep *shared services* dapat pula dikembangkan untuk pelaksanaan kegiatan lain, seperti penggajian, pembayaran listrik, dan sebagainya, yang sifatnya umum dan berulang.

3.6. Teknik Pengumpulan Data

3.6.1. Studi Dokumentasi

Sekaran (2016) menjelaskan bahwa studi dokumentasi adalah tinjauan menyeluruh terhadap karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari sumber data sekunder di bidang yang diteliti. Studi dokumentasi memberikan gambaran yang jelas dan logis dari penelitian sebelumnya yang relevan dengan bidang yang diteliti. Menurutnya, studi dokumentasi penting untuk meyakinkan pembaca bahwa peneliti memiliki pengetahuan tentang area masalah dan telah melakukan studi pendahuluan terhadap masalah yang diteliti dan kerangka teoretis akan disusun berdasarkan kegiatan yang telah dilakukan dan sebagai dasar atas pengetahuan yang ada.

3.6.2. Wawancara semiterstruktur

Tujuan dari wawancara ini adalah untuk mendapatkan informasi dan gambaran terhadap *shared services*. Wawancara ini ditujukan kepada unit yang menangani implementasi *shared services*.

3.6.2.1. *Central Transformation Office* (CTO)

CTO bertanggung jawab dalam mendukung dan mengoordinasikan implementasi inisiatif transformasi keseluruhan di seluruh unit eselon I dan II prioritas. CTO terdiri dari empat bawahan, yaitu *Program Officers, Change Management Officers, Reporting Officers,* dan *Organizational Transformation Officers*.

Wawancara ini ditujukan kepada *Organizational Transformation Officers* yang memimpin implementasi desain lembaga. Bagian ini mengelola keseluruhan implementasi perubahan organisasi Kementerian Keuangan. Narasumber dalam wawancara ini adalah*Organizational Transformation Analyst*.

3.6.2.2. *Project Management Office* (PMO)

Dalam bagan organisasi, PMO memiliki garis pelaporan tidak langsung ke CTO untuk memastikan koordinasi dan pengelolaan kinerja yang efektif, terutama dalam mengidentifikasi dan mengeskalasi isu yang berisiko menghambat implementasi.

Subdirektorat Transformasi Kelembagaan bertindak sebagai PMO di DJPb. Subdirektorat ini mengawal proses implementasi inisiatif transformasi pada level unit eselon I. Secara khusus wawancara ini ditujukan kepada Kepala Seksi Transformasi Sistem Pembayaran dan Penerimaan pada tahun 2017.

3.7. Metode Analisis Data

Terdapat beberapa pendekatan dalam menganalisis data kualitatif. Sekaran (2016) menjelaskan pendekatan yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman. Pendekatan tersebut terdiri atas tiga langkah, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

3.7.1. Reduksi data

Reduksi data dilakukan dengan *coding* dan kategorisasi. *Coding* adalah proses pengolahan data yang telah dikumpulkan dengan melakukan pengurangan, penyusunan, dan pengintegrasian ke dalam bentuk teori. Tujuan *coding* adalah untuk membantu menarik kesimpulan atas data. Kategorisasi adalah proses pengorganisasian, penyusunan, dan klasifikasi unit yang telah di-*coding*.

3.7.2. Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan menampilkan data yang telah direduksi secara teratur. Dalam tahap ini, bagan, grafik, diagram, kutipan, dan/atau gambar digunakan dalam mengorganisasikan data, menemukan pola dan hubungan dalam data sehingga memudahkan untuk menarik kesimpulan.

3.7.3. Penarikan kesimpulan

Berdasarkan data-data yang telah direduksi, serta pola dan hubungan yang ditemukan, pada tahap ini pertanyaan penelitian dijawab dengan menentukan tema yang diidentifikasi, serta memberikan penjelasan atas pola dan hubungan yang diamati dalam penelitian.

3.8. Pengujian Keabsahan Data

3.8.1. Validitas Internal

Uji validitas internal dalam penelitian ini adalah *memberchecking*, yaitu melakukan proses pengecekan data yang diperoleh peneliti kepada pemberi data, dilakukan dengan membawa kembali laporan akhir ke hadapan narasumber untuk mengecek keakuratan.

3.8.2. Validitas Eksternal

Validitas eksternal menunjukkan derajat ketepatan atau dapat diterapkannya hasil penelitian ke dalam penelitian lain (Sugiyono, 2015). Agar hasil penelitian kualitatif dapat diterapkan untuk penelitian lain, maka laporan yang dibuat harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya.

3.8.3. Reliabilitas

Sugiyono (2015) menyatakan bahwa reliabilitas dilakukan untuk memberikan keyakinan bahwa pendekatan-pendekatan dalam penelitian dapat diandalkan sehingga orang lain dapat mereplikasi proses penelitian tersebut. Yin dalam Creswell (2016), menyatakan bahwa para peneliti kualitatif perlu mendokumentasikan prosedur studi kasusnya. Pengujian reliabilitas dilakukan dengan menjabarkan konsep *shared services* secara umum yang digunakan dalam perjalanan dinas untuk dapat diterapkan pada bidang lain.

3.8.4. Objektivitas

Menurut Sugiyono (2015), uji objektivitas berkenaan dengan derajat kesepakatan antar banyak orang terhadap suatu data. Dalam penelitian kualitatif, uji objektivitas mirip dengan uji reliabilitas.

4. HASIL PENELITIAN

4.1. Analisis Manfaat *Shared Services*

Bergeron (2003) menjelaskan bahwa terdapat banyak potensi manfaat dari model *shared services* dan dapat dimanfaatkan oleh seluruh jenis

organisasi. *Shared services* dilakukan dengan memindahkan satu atau beberapa fungsi dari unit bisnis ke dalam unit tersendiri yang independen namun tetap berada dalam kendali organisasi induk.

Bergeron (2003) melihat manfaat *shared services* dari dua sudut pandang, yaitu organisasi induk dan unit *shared services*. Dari sudut pandang organisasi induk, *shared services* menjanjikan manfaat, yaitu pengurangan biaya, layanan yang lebih baik, gangguan yang lebih rendah dari kegiatan kompetensi utama, dan berpotensi membentuk *profit center* untuk layanan eksternal.Dari sudut pandang unit *shared services*, model *shared services* menjanjikan manfaat, yaitu peningkatan efisiensi melalui standardisasi proses dan penggunaan teknologi, kebutuhan sumber daya yang lebih sedikit, dan skala ekonomi.

Manfaat utama dari *shared services*yang hendak dicapai pemerintah adalah peningkatan efisiensi serta pengelolaan keuangan negara dengan pemanfaatan teknologi yang modern.

Survei yang dilakukan Burns dan Yeaton (2008) menemukan bahwa tujuan inisiatif *shared services* biasanya untuk penghematan biaya, lalu diikuti dengan efisiensi dan keinginan untuk meningkatkan kualitas layanan.

Keuper dan Lueg (2013) merangkum pendapat ahli tentang alasan organisasi untuk menerapkan *shared services*, yaitu pengurangan biaya dan realisasi penghematan melalui arbitrase tenaga kerja dan optimalisasi proses, perbaikan kualitas layanan secara sistematis, peningkatan kepatuhan dan transparansi dalam penggunaan, biaya dan kinerja, dan pelepasan tugas administrasi dari unit bisnis agar dapat fokus pada tugas intinya.

Tabel 2 Kategorisasi Manfaat *Shared services*

Kategori Manfaat	Jenis Manfaat
Biaya	Skala ekonomi (eksternal) Pengurangan biaya transaksi (internal)
Layanan	Peningkatan kualitas layanan Potensi membentuk *profit center*
Proses bisnis	Gangguan yang lebih sedikit Standardisasi proses Pengurangan redundansi
Sumber daya	Kebutuhan sumber daya lebih sedikit Peningkatan keahlian Kelonggaran sumber daya dalam organisasi

Sumber: Diolah dari berbagai literatur

Manfaat *shared services* yang disampaikan berdasarkan literatur di atas menggunakan pendekatan yang berbeda-beda sehingga tidak ada keseragaman frase yang digunakan. Oleh karena itu, untuk penyederhanaan frase, manfaat *shared services* tersebut dikategorikan.Berdasarkan kategorisasi di atas, manfaat *shared services* yang berhubungan dengan efisiensi alokatif adalah kategori biaya, yaitu skala ekonomi dan pengurangan biaya administrasi/transaksi.

Skala ekonomi berhubungan dengan pengaruh biaya rata-rata produksi dari tingkat *output* dan per unit waktu yang berbeda-beda (Silberton, 1972). Pada jumlah *output* tertentu, biaya rata-rata akan turun karena adanya unsur biaya tetap dalam produksi barang/jasa. Peningkatan hasil produksi memungkinkan suatu perusahaan untuk mengalokasikan biaya-biaya tetap tersebut dalam komponen-komponen biaya produksi per unit. Jika suatu permintaan atas produksi meningkat pada tingkat tertentu, maka biaya produksi rata-rata dapat diturunkan.

Beberapa literatur mengatakan bahwa manfaat *shared services* didapatkan dari skala ekonomi yang terjadi karena proses sentralisasi atas fungsi administrasi.

Bergeron (2003), Walsh (2008), dan Turle (2010) menyatakan bahwa *shared services* dapat memberikan efisiensi bagi organisasi melalui skala ekonomi dengan menggabungkan pusat kegiatan yang sebelumnya tersebar dan kurang terkoordinasi, serta dengan tetap mempertahankan kendali atas keputusan.

Hal ini sesuai dengan kondisi yang terjadi pada mekanisme perjalanan dinas, dimana kegiatan pelaksanaan perjalanan dinas dilakukan secara tersebar oleh masing-masing individu dan tidak terkoordinasi. Jika kegiatan perjalanan dinas dilakukan secara terkoordinasi dan terstandardisasi, maka pemerintah memiliki daya beli secara masif kepada penyedia jasa sehingga penyedia jasa dapat memberikan potongan harga kepada pemerintah.

Skala ekonomi dalam perjalanan dinas dapat dicapai pemerintah dengan melakukan strategi sentralisasi, dimana pemerintah mengadakan komitmen/perjanjian secara terpusat dengan penyedia jasa untuk memberikan layanan tertentu. Proses permintaan tiket perjalanan dikelola secara terkoordinasi dan terstandardisasi menggunakan teknologi informasi yang memadai. Oleh karena itu, titik fokus *shared services* perjalanan dinas untuk mendapatkan skala ekonomi adalah pada proses pemesanan tiket.

4.2. Analisis Peraturan Terkait Perjalanan Dinas

Konsep *shared services* membawa proses bisnis baru dalam mekanisme pelaksanaan perjalanan dinas. Kegiatan dan proses yang sebelumnya dilakukan secara individu, kini, dengan konsep *shared services*, proses bisnis tersebut berubah menjadi lebih terkoordinasi, tersentralisasi, dan terstandardisasi. Perubahan proses bisnis ini menuntut adanya suatu peraturan baru yang dapat mengakomodasi perubahan tersebut. Dalam menyusun suatu peraturan baru, perlu diidentifikasi peraturan-peraturan yang terkait dengan proses bisnis pelaksanaan perjalanan dinas yang saat ini berlaku kemudian menganalisis perubahan proses bisnis tersebut ke dalam peraturan yang baru. Peraturan yang baru tersebut dapat menggantikan atau melengkapi peraturan sebelumnya berlaku.

Bentuk, model, dan jenis-jenis *shared services* dapat berbeda antara suatu organisasi dengan organisasi lainnya. Tidak ada keseragaman dalam menerapkan *shared services* karena *shared services* disesuaikan dengan kondisi organisasi dan peraturan yang berlaku. Penerapan *shared services* harus meminimalisasi benturan dengan peraturan yang berlaku, bahkan sebaiknya dapat mendukung peraturan yang sudah berlaku. Namun apabila mekanisme pelaksanaan *shared services* belum diatur dalam sebuah organsisasi, maka perlu dilakukan penyesuaian peraturan untuk mendukung penerapan *shared services*.

Peraturan yang terkait dengan tatacara pelaksanaan perjalanan dinas yaituPeraturan Menteri Keuangan Nomor 113/PMK.05/2012 Tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/PMK.05/2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Perjalanan Dinas Luar Negeri, dan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-22/PB/2013 tentang Ketentuan Lebih Lanjut Pelaksanaan Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap.

Konsep *shared services* tidak bertentangan dengan peraturan Menteri Keuangan tentang perjalanan dinas, namun membutuhkan tambahan peraturan berupa *Standard Operating Procedure* (SOP) yang diatur lebih lanjut dalam peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan. Diusahakan agar peraturan yang berlaku tidak menghambat konsep *shared services*. Jika ada peraturan yang bertentangan, maka perlu diidentifikasi agar sesuai dengan konsep *shared services*.

1. Tinjauan atas Pelaksanaan Perjalanan Dinas

Bagian krusial tentang tatacara pelaksanaan perjalanan dinas yang diatur dalam kedua PMK tersebut adalah tatacara pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas. Namun hal yang menjadi titik fokus pelaksanaan *shared services* perjalanan dinas yaitu pemesanan tiket dan akomodasi, tidak diatur dalam kedua PMK tersebut. Oleh karena itu proses pemesanan tiket dan akomodasi dilakukan secara individu dan tidak terkoordinasi oleh masing-masing pelaksana SPD.

Di kedua PMK tersebut diatur tentang pelaksanaan dan prosedur pembayaran atas biaya perjalanan dinas. Secara prinsip, kedua prosedur pembayaran atas perjalanan dinas tersebut sama yaitu menggunakan mekanisme langsung (LS) dan/atau uang persediaan (UP).

Pelaporan/pertanggungjawaban biaya perjalanan dinas juga dimuat dalam kedua PMK tersebut. Pelaporan biaya perjalanan dinas diajukan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan melampirkan dokumen-dokumen bukti pengeluaran perjalanan dinas dan bukti-bukti terkait lainnya. Atas dokumen-dokumen yang disampaikan pelaksana surat perjalanan dinas (SPD), PPK melakukan perhitungan rampung. PPK mengesahkan bukti-bukti pengeluaran dan menyampaikan kepada Bendahara Pengeluaran sebagai pertanggungjawaban UP atau bukti pengesahan Surat Permintaan Membayar/Surat Permintaan Pencairan Dana (SPM/SP2D) LS Perjalanan Dinas.

Untuk mengatur tatacara pemesanan tiket dan akomodasi, diperlukan suatu peraturan baru yang sebelumnya tidak ada. Peraturan yang baru tersebut dapat menggantikan peraturan yang berlaku saat ini atau hanya bersifat melengkapi peraturan yang sudah ada. Dalam hal tatacara pelaksanaan perjalanan dinas diatur dengan PMK, penggantian peraturan dilakukan dengan menerbitkan peraturan yang sederajat, yaitu PMK baru, namun jika bersifat melengkapi peraturan yang sudah ada, peraturan yang disusun berada pada tingkat di bawah PMK, yaitu peraturan direktur jenderal. Pembayaran biaya perjalanan dinas dapat dilakukan melalui mekanisme UP atau pembayaran LS.

4.3. Rancangan Proses Bisnis Perjalanan Dinas

4.3.1. Konsep Dasar *Shared services*

Definisi model *shared services* menjadi masalah tersendiri, terutama karena setiap operasi bisnis itu unik dan berbeda-beda. Setiap organisasi memiliki keterbatasan dan kebijakan tertentu, pimpinan memiliki pandangan sendiri tentang bagaimana melakukan sesuatu dan ingin menjadi seperti apa organisasi yang dipimpinnya. Kondisi ekonomi yang terus berubah menuntut agar model bisnis cukup fleksibel dalam menghadapi tantangan ini.

Shared services secara fundamental harus dapat mengoptimalkan fungsi pegawai, modal, waktu, dan sumber daya organisasi lainnya. Terkait

dengan hal tersebut, model *shared services* menjelaskan strategi kolaboratif atau proses transisi antara organisasi induk dan unit *shared services*. Unit *shared services* adalah unit penyediaan layanan yang sangat terbatas, yang dapat menjalankan aktivitas *back office* seperti akuntansi, penagihan, *customer support*, hingga layanan kesekretariatan, telekomunikasi, pemrograman, dan pelatihan. Unit tersebut secara khusus dibentuk untuk menyediakan layanan untuk semua bagian dari organisasi induk.

Ketika unit *shared services* yang baru menangani aktivitas organisasi induk, biasanya aktivitas atau proses yang dialihkan ke unit bisnis adalah aktivitas nonstrategis dan diluar kompetensi inti dari organisasi induk. Secara teori, unit *shared services* dapat menangani fungsi bisnis dengan baik sepanjang terdapat manajemen yang memadai dan kriteria kinerja tertentu.

Dalam era dunia teknologi informasi, sentralisasi sering disebut sebagai integrasi sistem, yang melibatkan penggabungan antara *hardware, software,* dan sistem komunikasi ke dalam unit operasi terkonsolidasi. Tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan nilai tambah bagi organisasi dengan mengaplikasikan *hardware* dan *software* baru, restrukturisasi, meningkatkan infrastruktur jaringan yang mendasarinya, dan menyusun ulang sistem.

Berdasarkan penjelasan di atas, unsur-unsur yang terdapat dalam konsep *shared services* adalah sebagai berikut:

- Proses yang dijalankan dalam *shared services* dilakukan secara terpusat yang sebelumnya tersebar dan tidak terkoordinasi.
- Unit *shared services* tersebut menjalankan fungsi nonstrategis dan di luar kompetensi utama dari organisasi.
- Adanya unit terpisah yang menjalankan *shared services* dengan tingkat otonomi tertentu dan kendali dari organisasi pusat.
- Proses bisnis *shared services* dijalankan dengan dukungan teknologi informasi yang memungkinkan otomatisasi

4.3.2. Perubahan Tata Cara Pelaksanaan Perjalanan Dinas Menuju *Shared services*

Konsep *shared services* yang diterapkan pada perjalanan dinas menyebabkan beberapa perubahan dalam tatacara pelaksanaan perjalanan dinas yang saat ini berlaku. Perubahan dalam tata cara pelaksanaan perjalanan dinas meliputi penggunaan aplikasi dalam pengelolaan perjalanan dinas, *Service Level Agreement* (SLA) antara pemerintah dengan penyedia jasa, mekanisme pemesanan tiket, mekanisme pembayaran biaya perjalanan dinas dengan mekanisme *shared services* menggunakan kartu kredit, dan adanya *travel booker*, adanya unit pelaksana *shared services*.

Tabel 3 Penjabaran Konsep *Shared services* ke Dalam Tatacara Pelaksanaan Perjalanan Dinas

Shared services	**Tata Cara Pelaksanaan Baru Dalam Perjalanan Dinas**
Proses terpusat	- *Service Level Agreement* (SLA) antara pemerintah dengan penyedia jasa
Fungsi nonstrategis	- Pemesanan tiket - Pembayaran biaya perjalanan dinas dengan kartu kredit
Unit terpisah	- Unit pelaksana *shared services*
Dukungan teknologi informasi	- Penggunaan aplikasi dalam pengelolaan perjalanan dinas - *Travel booker*

Sumber: diolah dari hasil wawancara

4.3.2.1. SLA antara Pemerintah dengan Penyedia Jasa

SLA adalah kewajiban kontraktual antara penyedia dan pelanggan layanan dengan menentukan pemahaman dan harapan yang disepakati bersama mengenai penyediaan layanan (Yan *et al*., 2007). Inti dari SLA adalah spesifikasi jaminan layanan, yang menentukan jaminan fungsional dan nonfungsional dari penyediaan layanan. Dalam *shared services*, SLA dilakukan pada dua level, yaitu antara organisasi induk dengan unit *shared services* dan pihak luar sebagai penyedia layanan dengan organisasi yang menerapkan *shared services*.

Beberapa instansi pemerintah telah melakukan perjanjian/kontrak dengan penyedia jasa dalam menyediakan layanan kepada pelaksana SPD, namun perjanjian ini bersifat parsial karena perjanjian/kontrak hanya berlaku bagi pegawai instansi pemerintah tersebut. Jika perjanjian/kontrak ini dikelola atas nama pemerintah secara keseluruhan dan dengan berbagai penyedia jasa lainnya maka manfaatnya dapat menjadi lebih besar.

4.3.2.2. Mekanisme Pemesanan Tiket

Mekanisme pemesanan tiket secara terkoordinasi berpeluang untuk menciptakan efisiensi penggunaan anggaran dengan pengaturan pemilihan harga tiket yang sesuai dengan kebutuhan pelaksana SPD. Selain itu dengan sistem pemesanan tiket secara terkoordinasi dapat mengurangi risiko kesalahan oleh pelaksana SPD yang membukukan harga tiket lebih mahal daripada yang seharusnya.

Setiap *travel booker* bertanggung jawab terhadap pelaksana SPD di unitnya. Oleh karena itu setiap *travel booker* hanya dapat memesankan tiket

perjalanan dinas untuk pelaksana SPD sesuai dengan unitnya. Aplikasi hanya akan menampilkan nama-nama pelaksana SPD berupa drop-down menu sesuai dengan identitas *travel booker*.

4.3.2.3. Mekanisme Pembayaran Biaya Perjalanan Dinas

Dalam pelaksanaan *shared services* perjalanan dinas, pembayaran biaya transpor dan biaya penginapan melalui Sistem Pengelolaan Perjalanan Dinas (SPEED) hanya dapat dilakukan menggunakan kartu kredit pemerintah. Penggunaan kartu kredit pemerintah tersebut dilakukan dalam rangka manajemen kas pemerintah. Biaya yang terjadi dari pelaksanaan perjalanan dinas dibayarkan terlebih dahulu oleh pihak bank penerbit kartu kredit, kemudian pada jangka waktu tertentu pemerintah membayarkan tagihan kartu kredit tersebut. Menurut *Organizational Transformation Analyst*, pembayaran tiket perjalanan dinas tidak menggunakan SPM pada masing-masing KPPN, namun tagihannya dilakukan secara terpusat oleh unit *shared services.*

Pembayaran biaya perjalanan dinas hanya dapat menggunakan kartu kredit pemerintah. Kartu kredit pemerintah tersebut melekat pada satker atau anak satker sehingga apabila *travel booker* dimutasi ke unit lain, hanya perlu mengubah identitas *travel booker* yang baru ke dalam *database* SPEED, namun nomor kartu kredit pemerintah tersebut tetap digunakan pada satker bersangkutan.

4.3.2.4. Unit Pelaksana *Shared Services*

Berdasarkan *Treasury Policy Brief* yang disusun oleh Subdit Penelitian dan Pengembangan dan Kerjasama Kelembagaan, Direktorat Sistem Perbendaharaan tanggal 3 Oktober 2017, salah satu hal yang membuat pelaksanaan *piloting* sentralisasi pembayaran gaji belum mencerminkan pelaksanaan *shared services* yang ideal adalah karena belum dilaksanakan pada unit yang terpisah, namun dilaksanakan pada Bagian Keuangan DJPb yang juga menjalankan fungsi keuangan sehingga menyebabkan peningkatan beban kerja pada Kantor Pusat DJPb. Oleh karena itu, direkomendasikan perlunya pembentukan unit terpisah untuk melaksanakan fungsi *shared services*. Unit *shared services* dapat dikembangkan untuk menjalankan seluruh fungsi *shared services* yang dicanangkan oleh Kementerian Keuangan.

4.3.2.5. Penggunaan Aplikasi dalam Pengelolaan Perjalanan Dinas

Pengelolaan perjalanan dinas saat ini dilakukan tanpa aplikasi sehingga pemerintah tidak memiliki *tools* untuk mengevaluasi pelaksanaan perjalanan dinas. Penggunaan *tools* berbasis teknologi informasi yang mendukung otomatisasi proses bisnis yang terintegrasi akan sangat membantu pemerintah dalam pengawasan dan *monitoring* pelaksanaan perjalanan dinas. Sesuai dengan konteks *shared services*, perlu adanya *enabler* berupa teknologi informasi yang mendukung proses otomatisasi.

Pemerintah dapat mengadopsi *best practices* yang dilakukan oleh Pemerintah Australia dan Pemerintah Kanada, yaitu dengan menggunakan teknologi yang dimiliki vendor untuk mengambil manfaat dari penerapan *shared services* perjalanan dinas. Dalam konteks penelitian ini, penulis memberikan istilah untuk aplikasi pengelolaan perjalanan dinas yaitu Sistem Pengelolaan Perjalanan Dinas (SPEED).

SPEED merupakan aplikasi pemesanan tiket dan hotel *online* berbasis *website* untuk pengelolaan perjalanan dinas, dikembangkan bersama oleh pemerintah dengan bantuan teknis dari vendor. Vendor yang terlibat dalam pengembangan sistem dipilih berdasarkan proses pengadaan barang/jasa pemerintah. SPEED berfungsi untuk pemesanan tiket dan hotel *online*, pembayaran dengan kartu kredit pemerintah, pelaporan biaya perjalanan dinas, pembatalan pemesanan, dan *customer service*.

4.3.2.6. *Travel Booker*

Saat ini pelaksana SPD melakukan pemesanan tiket secara individual atau melalui agen perjalanan yang bekerja sama dengan instansi pelaksana SPD tersebut. Untuk mendukung *shared services* perjalanan dinas, nantinya pelaksana SPD melakukan pemesanan tiket melalui pemesan tiket (*travel booker*) pada masing-masing satker atau anak satker. Pemesan tiket tersebut ditunjuk oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) yang mempunyai hak untuk memegang kartu kredit pemerintah. Pemesan tiket mendapatkan akses dari administrator untuk melakukan pemesanan dan pembayaran melalui SPEED. Adanya pemesan tiket ini sebagai langkah untuk mengendalikan akses SPEED, mendukung pelaksana SPD yang tidak memegang kartu kredit pemerintah, dan memudahkan pelaporan biaya perjalanan dinas.

4.3.3. Proses Bisnis Perjalanan Dinas dengan Skema *Shared Services*

Berdasarkan konsep *shared services*, *bestpractices* pelaksanaan *shared services* perjalanan dinas, peraturan yang berlaku terkait perjalanan dinas, dan hasil wawancara dengan narasumber yang terkait dengan *shared services*, maka disusunlah proses bisnis *shared services* perjalanan dinas, sebagaimana digambarkan dalam lampiran 1. Penjelasan atas proses bisnis tersebut yaitu:

1. Proses perjalanan dinas dimulai ketika diterbitkannya Surat Tugas (untuk perjalanan

dinas jabatan) atau Surat Keputusan (untuk perjalanan dinas pindah) dari atasan pelaksana SPD kepada pelaksana SPD.
2. Atas dasar surat tugas/surat keputusan tersebut, PPK menerbitkan SPD.
3. Setelah mendapatkan surat tugas/surat keputusan dan SPD, pelaksana SPD menentukan parameter perjalanan berupa waktu keberangkatan, waktu kembali, jenis transportasi, dan rute perjalanan. Pelaksana SPD menyampaikan parameter perjalanan tersebut kepada pemesan tiket dengan dilampiri surat tugas/surat keputusan dari atasan pelaksana SPD dan SPD dari PPK.
4. Berdasarkan informasi parameter perjalanan, pemesan tiket melakukan pemesanan tiket perjalanan dan akomodasi melalui sebuah sistem aplikasi, yang kemudian disebut SPEED.
5. SPEED akan mencari layanan yang dibutuhkan oleh pelaksana SPD dari *online* system milik penyedia jasa yang terdaftar dalam Daftar Penyedia Jasa yang Diutamakan.
6. *Online* system milik penyedia jasa akan memberikan informasi ketersediaan layanan yang dibutuhkan beserta harganya.
7. SPEED akan menampilkan seluruh informasi layanan yang tersedia dari penyedia jasa dan harganya.
8. Pemesan tiket menentukan layanan yang dibutuhkan lalu melakukan pembayaran dengan kartu kredit pemerintah yang dipegangnya.
9. SPEED akan mengelola pembayaran dengan kartu kredit tersebut dan meneruskan pembayaran ke rekening penyedia jasa.
10. Setelah pembayaran berhasil, penyedia jasa memberikan kode *booking* ke SPEED beserta rincian parameter perjalanan dan rincian harga.
11. SPEED akan memproses kode booking, rincian parameter perjalanan, dan harga menjadi e-*tiket*. E-*tiket* tersebut kemudian dikirim ke *email* pelaksana SPD.
12. Setelah pelaksana SPD melakukan perjalanan dinas, seluruh bukti pengeluaran termasuk cetakan tiket disampaikan kepada PPK.
13. PPK melakukan perhitungan rampung dan mengesahkan bukti pengeluaran kemudian menyampaikan kepada Bendahara Pengeluaran sebagai pertanggungjawaban UP.

4.4. Potensi Manfaat Rancangan

4.4.1. Manfaat Finansial

Manfaat *shared services* dalam perjalanan dinas adalah terciptanya skala ekonomi dan pengurangan biaya transaksi. Skala ekonomi dicapai bila permintaan barang/jasa oleh pemerintah dilakukan dalam jumlah tertentu. Untuk mencapai permintaan pemerintah tersebut, dilakukan dengan sentralisasi komitmen/kontrak. Potensi efisiensi yang dapat dihasilkan dari sentralisasi komitmen tersebut dapat dijelaskan dengan asumsi dan perhitungan tertentu.

Untuk melakukan perhitungan efisiensi, data yang digunakan adalah pagu Belanja Perjalanan Biasa (524111) pada tahun 2017. Belanja Perjalanan Biasa adalah pengeluaran untuk perjalanan dinas jabatan melewati batas kota dan perjalanan dinas pindah sesuai dengan PMK yang mengatur mengenai perjalanan dinas dalam negeri bagi pejabat negara, pegawai negeri, dan pegawai tidak tetap. Perhitungan efisiensi dilakukan hanya pada belanja tiket yang menjadi fokus dalam skala ekonomi dan pengurangan biaya transaksi.

Tabel 4. Perhitungan Potensi Efisiensi

No	Keterangan	2017
1	**Skala Ekonomi**	
	Pagu Belanja Perjalanan Biasa (524111)	18.692.964.921.000
	Persentase Belanja Tiket dari Pagu	43%
	Jumlah Pagu yang digunakan untuk belanja tiket	8.037.974.916.030
	Corporate discount	10%
	Potensi Efisiensi dari Skala Ekonomi	**803.797.491.603**
2	**Pengurangan Biaya Transaksi**	
	Pagu Belanja Perjalanan Biasa (524111)	18.692.964.921.000
	Persentase Belanja Tiket dari Pagu	43%
	Jumlah Pagu yang digunakan untuk belanja tiket	8.037.974.916.030
	Biaya Transaksi	5%
	Potensi Efisiensi dari Pengurangan Biaya Transaksi	**401.898.745.802**
3	**Jumlah Potensi Efisiensi**	**1.205.696.237.405**

Sumber: diolah oleh penulis

Pengurangan biaya transaksi dalam perjalanan dinas berasal dari biaya yang berhubungan dengan agen perjalanan. Untuk menghitung pengurangan biaya transaksi karena proses *shared services*perjalanan dinas, digunakan asumsi data yang telah diteliti oleh *The Chartered Institute of Purchasing and Supply* yang menunjukkan bahwa biaya untuk agen perjalanan yaitu sebesar 5 persen.

Jumlah potensi efisiensi belanja perjalanan dinas per tahun yang dihitung hanya berasal dari perjalanan dinas dalam negeri, tidak termasuk perjalanan dinas luar negeri. Ditambah lagi potensi efisiensi dari *corporate discount* dengan hotel. Tabel 4 memberikan ilustrasi potensi efisiensi yang dapat dihasilkan dari sistem *shared services* perjalanan dinas.

4.4.2. Manfaat Nonfinansial

Selain manfaat menurut berdasarkan literatur yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, manfaat lain *shared services* perjalanan dinas juga dapat diraih oleh pemerintah. Dengan dilakukannya komitmen secara terpusat dan penggunaan SPEED untuk pengelolaan perjalanan dinas, terdapat manfaat nonfinansial lain yang dapat dihasilkan, yaitu:

4.4.2.1. *Database*

Setiap aktivitas yang dilakukan dengan SPEED akan menjadi data yang tersimpan dalam *database*. Data tersebut dapat digunakan sebagai alat *monitoring* dan data statistik. Sebagai contoh, pemerintah dapat mengetahui rute-rute perjalanan mana saja yang paling banyak dilakukan, frekuensi perjalanan dinas dalam satu tahun, pegawai di unit mana saja yang melakukan perjalanan dinas, serta harga tiket dan kenaikannya.

Dengan mengetahui rute-rute perjalanan mana saja yang paling banyak dilakukan, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk peningkatan efisiensi lebih lanjut melalui komitmen dengan hotel di rute tersebut untuk ikut bergabung dalam program *shared services* perjalanan dinas pemerintah. Data frekuensi perjalanan dinas dalam satu tahun dapat digunakan oleh pemerintah untuk menentukan *output* perjalanan dinas dalam rangka menghitung efisiensi belanja perjalanan dinas. Efisiensi belanja perjalanan dinas dihitung dengan membandingkan jumlah pagu anggaran perjalanan dinas dengan frekuensinya. Selain itu, dapat juga digunakan oleh penyedia jasa untuk menentukan tingkat potongan harga dan layanan lain yang dapat ditawarkan. SPEED dapat mengetahui pegawai di unit mana saja yang melakukan perjalanan dinas, frekuensi perjalanan dinas per pegawai, bahkan dapat mengetahui pegawai yang melakukan perjalanan dinas secara bertumpuk (*overlap*) sehingga potensi kecurangan oleh pegawai yang melakukan perjalanan dinas dapat dikurangi. Harga tiket dan kenaikannya yang terekam dalam *database* dapat digunakan oleh pemerintah untuk mengevaluasi Standar Biaya Masukan (SBM) dan menentukan besarannya pada tahun berikutya.

Database tersusun dari aktivitas yang dilakukan *user*. Dari aktivitas *user* tersebut dapat diketahui volume perjalanan dinas dalam setahun, rute perjalanan yang sering dilakukan, evaluasi harga tiket sebagai pertimbangan dalam menyusun Standar Biaya Masukan, penyedia jasa yang paling banyak digunakan dan sebagainya. *Database* tersebut dapat menjadi tools untuk kepentingan pengambilan kebijakan dan evaluasi.

4.4.2.2. *Benchmark*

Pengalaman dari *shared services* perjalanan dinas dapat dijadikan *benchmark* (pembanding) untuk menerapkan *shared services* pada bidang lain, seperti *shared services* untuk pembayaran tagihan air, listrik, telpon, dan internet yang sifatnya rutin. Teknologi yang digunakan dalam *shared services* perjalanan dinas dapat diadopsi dan dikembangkan untuk penerapan *shared services* pada bidang lain. Selain itu, unit *shared services* yang dibentuk dalam rangka pengelolaan perjalanan dinas dapat diperluas cakupannya untuk melaksanakan *shared services* pada bidang lainnya.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Manfaat *shared services* dalam meningkatkan efisiensi perjalanan dinas dapat dilihat dari dua sisi, yaitu manfaat eksternal dan manfaat internal. Manfaat eksternal yaitu berupa skala ekonomi. Skala ekonomi didapatkan dengan strategi sentralisasi fungsi-fungsi nonstrategis. Adanya skala ekonomi dalam perjalanan dinas dapat meningkatkan nilai tawar pemerintah sehingga penyedia jasa dapat memberikan potongan harga tiket dan hotel berdasarkan perjanjian/kontrak tertentu. Manfaat internal yaitu pengurangan biaya transaksi. Biaya transaksi terjadi pada setiap pelaksanaan perjalanan dinas untuk agen perjalanan dan proses pemesanan. Dengan mengalihkan proses pemesanan ke suatu aplikasi yang dibangun, maka tidak ada lagi biaya untuk agen perjalanan dan biaya dari proses pemesanan.

Peraturan yang berlaku tentang perjalanan dinas dapat mendukung konsep *shared services*, namun butuh penyesuaian. Peraturan yang mengatur tatacara pelaksanaan perjalanan dinas mengatur mekanisme pembayaran dan pertanggungjawaban biaya perjalanan dinas, namun tidak mengatur mekanisme pemesanan tiket yang menjadi kegiatan kunci dalam konsep *shared services*. Untuk mengakomodasi mekanisme pemesanan tiket, perlu dituangkan dalam *Standard*

Operating Procedure (SOP) yang diatur dengan peraturan Direktur JenderalPerbendaharaan.

Dengan konsep *shared services* perjalanan dinas, terjadi perubahan dalam mekanisme pelaksanaan perjalanan dinas yang saat ini berlaku. Perbedaan mekanisme pelaksanaan perjalanan dinas antara peraturan yang berlaku dengan konsep *shared services* seperti pada tabel 5.

Tabel 5. Perbedaan Mekanisme Pelaksanaan Perjalanan Dinas

NO.	ASPEK	PERATURAN YANG BERLAKU	*SHARED SERVICES*
1.	Perikatan dengan penyedia jasa	tidak diatur	mensyaratkan *Service Level Agreement* antara pemerintah dengan penyedia jasa
2.	Pemesanan tiket	tidak diatur	dilakukan secara tersentralisasi
3.	Pembayaran biaya perjalanan dinas	melalui UP dan/atau LS	melalui UP dan/atau LS serta kartu kredit pemerintah
4.	Unit pengelola perjalanan dinas	masing-masing unit pemerintah	*Shared Services Center* untuk seluruh unit pemerintah
5.	Dukungan teknologi informasi	tidak diatur	penggunaan aplikasi untuk pemesanan, pembayaran, hingga pelaporan perjalanan dinas

Manfaat yang dihasilkan dari *shared services* perjalanan dinas dapat dilihat secara finansial dan nonfinansial. Secara finansial, rancangan proses bisnis *shared services* perjalanan dinas yang diusulkan dapat memberikan potensi efisiensi belanja perjalanan dinas K/L karena skala ekonomi melalui potongan harga dari penyedia jasa pada tingkat korporat sebesar Rp803 milyar dan pengurangan biaya transaksi sebesar Rp401 milyar, sehingga total potensi efisiensi sebesar Rp1,2 triliun. Secara nonfinansial, model *shared services* ini juga berpotensi memberikan manfaat berupa *database*, dihasilkan *database* yang dapat digunakan untuk pengambilan kebijakan. Data yang tersimpan dalam *database* antara lain rute perjalanan, frekuensi perjalanan dinas hingga tingkat satker, pegawai yang melakukan perjalanan dinas, harga tiket, dan sebagainya. Selain itu, jika *shared services* perjalanan dinas ini berhasil maka potensi pengembangan model *shared services* untuk jenis belanja lainnya menjadi semakin besar dengan menjadikan *shared services* perjalanan dinas sebagai benchmark.

5.2. Saran

Proses perubahan menuju sistem *shared services* diawali dengan komitmen dan pemahaman pimpinan atas sistem yang baru. Dalam rangka menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran pimpinan akan manfaat *shared services* untuk perjalanan dinas, perlu dilakukan forum diskusi/rapat antar pimpinan yang mengangkat topik *shared services* perjalanan dinas. Dengan forum diskusi/rapat tersebut, diharapkan komitmen dan pemahaman antarpimpinan berada pada level yang sama sehingga dukungan pimpinan terhadap penerapan *shared services* perjalanan dinas dapat diberikan.

Perlu dibentuk tim implementasi untuk melaksanakan semua proses yang dibutuhkan dalam menjalankan sistem *shared services* perjalanan dinas. Tim implementasi ini menyusun perjanjian/kontrak dengan penyedia jasa untuk menentukan tingkat potongan harga dan melakukan komitmen dengan vendor untuk membangun aplikasi.

Perlu disusun peraturan yang mengakomodasi proses bisnis *shared services* perjalanan dinas. Proses bisnis *shared services* perjalanan dinas dapat disusun dalam peraturan dirjen perbendaharaan dengan mengatur proses pemesanan tiket, pembayaran dan pertanggungjawaban biaya perjalanan dinas pada peraturan yang baru.

Proses penerapan *shared services* perjalanan dinas perlu dilakukan secara bertahap mulai dari DJPb sebagai pemilik inisiatif, lalu Kementerian Keuangan. Jika hasil evaluasi menunjukkan keberhasilan, maka dapat diterapkan secara penuh pada K/L.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Pengumpulan data informasi tentang *shared services* dengan teknik wawancara dapat dilakukan pada tiga unit yang berbeda di Kementerian Keuangan, namun satu unit tidak bersedia untuk dicantumkan sebagai narasumber, sehingga wawancara hanya dilakukan pada dua unit saja. Alasannya adalah karena konsep *shared services* ini merupakan sesuatu yang belum diterapkan dan informasi yang disampaikan dapat saja berubah dari kebijakan yang akan diterapkan.

PENGHARGAAN

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada para pihak yang telah membantu dalam

penyelesaian penelitian ini. Apabila terdapat kesalahan dalam hasil penelitian, hal tersebut merupakan tanggung jawab penulis sepenuhnya.

REFERENSI

Bergeron, Bryan. (2003). *Essentials of shared services*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Budi, Daniel Setyo. (2010). *Efisiensi relatif puskesmas-puskesmas di Kabupaten Pati tahun 2009.* Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Burns, Timothy J. & Kathryn G. Yeaton. (2008). *Success factors for impelementing shared services in government.* IBM Center for The Business of Government.

Creswell, John W. (2016). *Research design: Pendekatan metode kualitatif, kuantitatif, dan campuran. edisi keempat.* Diterjemahkan oleh: Fawaid dan Pancasari. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Department of Finance Australian Government. (2013). *Procurement of travel management services for the australian government*.

Departement of Finance Australian Goverment. (2015). *Procurement of air travel services for the australian government.*

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2016). *Laporan transformasi kelembagaan Direktorat Jenderal Perbendaharaan 2015: Pasti lebih baik, legacy for the future*. Jakarta.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2017). *Spending review tahun 2017: Optimalisasi peran belanja K/L dalam rangka ketahanan fiskal dan ekonomi*. Jakarta.

Department of Finance Australian Government. (2017). *Whole-of-Australian-Government Travel Services.* Diakses 15 Oktober 2017 dari https://www.finance.gov.au/procurement/travel-and-related-services/

Garuda Indonesia. (2017). *Corporate online system*. Materi dipresentasikan pada pertemuan antara Ditjen Perbendaharaan dengan PT. Garuda Indonesia (Persero) Tbk., Mei 5, Jakarta.

Gould, K, & A Magdieli. (2007). *Optimizing government effectiveness through shared services: Perspectives from IBM Corporation*. IBM Global Business Services.

Hyatt. *Hyatt Company Travel.* Diakses 1 Januari 2019 dari https://www.hyatt.com/hyatt/company-travel/program-info/guest.jsp;jsessionid=EBEF6D596428729C34A54A49E9F3FEE0.atg07-ord-atg1

Kementerian Keuangan. (2015). *Mengukur kualitas belanja pemerintah dalam APBN.* Materi dipresentasikan pada Kunjungan Studi Lapangan Universitas Negeri Lampung, Mei 27, Lampung.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 36/KMK.01/2014 Tentang Cetak Biru Program Transformasi Kelembagaan Kementerian Keuangan Tahun 2014—2025.

Keuper, Frank & Kai-Eberhard Lueg. (2013). *Finance bundling and finance transformation: Shared services next level.* Spinger Gabler.

Kumparan. (2017). *Ada potensi pemborosan anggaran Rp34T dari perjalanan dinas K/L.* Diakses 26 November 2017 dari https://kumparan.com/ wiji-nurhayat/ada-potensi-pemborosan-anggaran-rp-34-t-dari-perjalanan-dinas-k-l

Mandl, Ulrike. *et al*. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commision. *Economic Papers 301*.

Martinez-Vazquez, Jorge, & Andrey Timofeev. (2010). Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration. Routledge Taylor & Francis Group. *International Journal of Public Administration*, 33: 601-619.

Ozcan, Yasar A. (2008). *Health Care Benchmarking and Performance Evaluation: An Assessment using Data Envelopment Analysis (DEA)*. Springer Science+Business Media, LLC.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 113/PMK.05/2012 Tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/PMK.05/2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Perjalanan Dinas Luar Negeri.

Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-22/PB/2013 tentang Ketentuan Lebih Lanjut Pelaksanaan Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap.

Permana, Adhita Surya. (2016). *Pemusatan Fungsi Administrasi "Back Office" Kementerian Negara/Lembaga pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan.* Materi dipresentasikan pada Mini Seminar Transformasi Kelembagaan, Juni 23, Jakarta.

Public Works and Government Services Canada. (2006). *Evaluation Framework for PWGSC's Shared Travel Services initiative (STSI)*. Final Report 2005-613.

Razali, Roni. (2012). *Analisis efisiensi puskesmas di Kabupaten Bogor Provinsi Jawa Barat tahun 2011.* Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Sekaran, Uma & Roger Bougie. (2016). *Research methods for business: A skill-building approach seventh edition.* West Sussex: John Wiley & Sons, Inc.

Silberston, Aubrey. (1972). Economies of scale in theory and practice. Wiley. *The Economic Journal,* Vol. 82, No. 325, Special Issue: In Honour of E.A.G. Robinson, pp. 369-391.

Subdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan. (2017). *Piloting sentralisasi pembayaran gaji, langkah awal penerapan shared services di Ditjen Perbendaharaan*. Treasury Policy Brief. Edisi No.3. Diakses dari http://www.djpbn. kemenkeu.go.id/portal/id/data-publikasi/ publikasi-cetak/treasury-policy-brief.html.

Sugiyono. (2015). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D.* Bandung: Alfabeta.

The Chartered Institute of Purchasing & Supply. (2009). *An essential guide to purchasing business travel services.* CIPS Knowledge Works.

Tribunnews. (2016). Marwan dasopang: *pemotongan anggaran berdampak pada kepercayaan*. Diakses 26 November 2017 dari http://www.tribunnews.com/nasional/2016 /06/17/marwan-dasopang-pemotongan-anggaran-berdampak-pada-kepercayaan

Turle, Marcus. (2010). Shared services: An outline of key contractual issues. Field Fisher Water House LLP. London. *Computer Law & Security Review* 26, 178-184.

Ulbrich, Frank. (2010). Adopting shared services in a public-sector organization. *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 Iss 3: 249 – 265.

Walsh, Peter. *et al.* (2008). Shared services: Lesson from the public and private sectors for the nonprofit sector. *The Australian Journal of Public Administration,* vol. 67, no. 2: 200-212.

Yan, Jun. *et al.*(2007). *Autonomous* service level agreement negotiation for service composition provision. *Future Generation Computer Systems* 23, 748-759.

LAMPIRAN: RANCANGAN PROSES BISNIS PERJALANAN DINAS DENGAN MODEL SHARED SERVICES